

Ukotvljene i manjkave demokracije *

WOLFGANG MERKEL **

Sažetak

Istraživanja trećeg vala demokratizacije pokazala su nužnost preciznijeg diferenciranja oblika demokracije, budući da se definicija demokracije isključivo na temelju pluralističkih izbora pokazala nedostatnom. Autor također smatra da ni instrumenti kvantitativnog vrednovanja demokracija, poput posljednjih godina vrlo popularnog *Freedom House* indeksa, nisu dostatni, ponajprije zato što kvantifikacija nije dostatno teorijski utemeljena i sadržava važan element arbitrarnosti. Nasuprot tome, autor izlaže svoju koncepciju ukotvljene i manjkave demokracije. Polazeći od terminološkoga prijedloga Philippea Schmittera i sistemsko-teorijskog opisa unutarsistemske komunikacije Niklasa Luhmanna, funkcionalna ukotvljena demokracija može se definirati kao odnos međuovisnosti i uzajamne potpore pet parcijalnih režima demokracije: izbornog režima, političkih sloboda, građanskih prava, horizontalne odgovornosti i stvarne moći vladanja. Osim oslonca na tih pet parcijalnih režima, čiji je postojani međuodnos preduvjet unutarnje ukotvljenosti demokracije, postoje i izvanjski uvjeti koji potiču demokraciju. To su visoka razina socio-ekonomskog razvoja, integracija u demokratski orijentirane međunarodne ekonomske i političke saveze te vitalno civilno društvo. Autor osobito naglašava važnost potonjega, koje nije dio demokratskog političkog sustava nego način organizacije nedržavne sfere djelovanja pojedinaca i grupa, za zaštitu individualnih prava, očuvanje vladavine zakona, političku socijalizaciju te institucionalizaciju javnosti kao medija demokratske samorefleksije. Na kraju se prikazuju glavni tipovi manjkave demokracije – ekskluzivna, domenska, neliberalna i delegativna demokracija – te se razmatraju glavni uzroci ovih deficita.

Ključne riječi: demokracija, ukotvljena demokracija, manjkava demokracija, parcijalni režim, izborni režim, političke slobode, građanska prava, podjela vlasti, stvarna moć vladanja, civilno društvo

* Prijevod rukopisa Wolfganga Merkela na engleskom jeziku pod naslovom “Embedded and defective democracies”, koji je autor ljubazno stavio na raspolaganje našem časopisu. Engleski će izvornik biti objavljen u časopisu *Democratization*. Glavni termini u tekstu prevode se na sljedeći način: *embedded democracy* kao “ukotvljena demokracija”, a *defective democracy* kao “manjkava demokracija”.

** *Wolfgang Merkel*, redoviti profesor politologije, direktor istraživačkog odjela “Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen” na Wissenschaftszentrum Berlin.

Uvod

U 20. stoljeću demokracija je u cijelome svijetu doživjela nagli procvat. Ne postoji povijesni presedan za treći val demokratizacije koji je započeo sredinom sedamdesetih, padom posljednjih desničarskih diktatura u zapadnoj Europi (Portugal, Grčka, Španjolska), a koji je potom osamdesetih zahvatio Latinsku Ameriku, stigao do istočne Azije, pomeo istočnoeuropske komunističke režime i onaj u Sovjetskom Savezu, pa zapljusnuo i šačicu afričkih zemalja. Treći val demokratizacije ostavio je 21. stoljeću – osobito iz dugoročne perspektive – trajnije političko naslijeđe nego što su to učinili različiti tipovi i ideologije totalitarne vladavine. Stoga se 20. stoljeće, osobito njegovih posljednjih dvadeset pet godina, mora proglasiti “stoljećem demokracije”. Podatci *Freedom Housea* ili najnovijeg Bertelsmannova transformacijskog indeksa (BTI)¹ u tom pogledu ne ostavljaju prostora ni za kakvu dvojbu – na prvi pogled.

Projekt *Freedom House* gradio je vlastiti uspjeh nošen tim trećim valom demokratizacije. *Freedom House* postao je omiljenim izvorom podataka o demokratizaciji za novinare, publiciste, teoretičare i politologe diljem svijeta jer putem Interneta pruža lako dostupne podatke o svim zemljama svijeta i prijelomnim događajima u razvoju njihove demokracije u proteklih trideset godina. Minimalni uvjet koji neka zemlja mora ispuniti da bi je *Freedom House* uvrstio u svoj popis demokratskih zemalja jest postojanje tzv. *izborne demokracije*. To je temelj uspješnosti statističkih podataka *Freedom Housea*. No taj je pojam nedostatan i s teorijskog i normativnog stajališta jer predstavlja još uže određenje demokracije od koncepcije poliarhije Roberta Dahla i njezinih institucionalnih minimuma (usp. Dahl 1971.). Izborna demokracija znači da se izbor vladajuće elite temelji na formalnom i općem pravu glasa, te da su izbori opći, slobodni i regularni. No zapravo je teško empirijski ustanoviti što znači pravični i regularni izbori,² pa iako su ti čimbenici u mnogim izbornim demokracijama sporni, *Freedom House* ne uzima te prigovore u obzir kod sastavljanja svojega podugačkog popisa zemalja. Također ne uzima u obzir novije teorije, poput Hadeniusove (usp. Hadenius, 1992.) o značenju “demokratskih izbora”. Dakle, pojam izborne demokracije teorijski je nepotpun, a analitički ne osobito koristan. Da bi ga se moglo koristiti u konceptualno smislenim komparativnim istraživanjima demokracija, treba ga raščlaniti. Na temelju podataka *Freedom Housea*, u prvom se analitičkom koraku može dodatno razlikovati *liberalne*, *poluliberalne* i *neliberalne demokracije* (Karatnicky, 1999.; Diamond, 2000.). Već to jednostavno razlikovanje baca sjenu na blistavu sliku primjera uspješne demokratizacije na izmaku 20. stoljeća.

Tablica 1 pokazuje da povelik postotak država koje *Freedom House* ubraja u *izborne demokracije* nisu liberalne ustavne demokracije. Godine 2001. samo se 58,3 posto svih izbornih demokracija moglo smatrati liberalnima. No i razlikovanje između liberalnih, poluliberalnih i neliberalnih demokracija također se temelji na teorijski nedorađenom i problematičnom mjerilu demokracije. Karatnicky i Diamond služe se brojčanim pragovima *skale ljudskih prava*, jedne od dviju mjernih skala kojima se služi *Free-*

¹ Vidi Internet: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/>.

² Međunarodne organizacije koje kontroliraju regularnost demokratskih izbora u novim demokracijama najčešće se služe debelim pravilnicima.

dom House (Karatnicky, 1999.: 119; Diamond, 2000.: 95). Režim koji postigne bod ili dva na toj skali (od maksimalno sedam bodova) ubraja se u liberalne demokracije. Režim koji ubilježi 2,5-3 boda ubraja se u poluliberalne demokracije, dok se sve zemlje koje postignu više od 3,5 boda smatra neliberalnim demokracijama.³ *Freedom House* ne obrazlaže teorijski te proizvoljne pragove, a ne određuje ni pojmove liberalne i neliberalne demokracije kao konceptijski izvedene iz temeljnog pojma liberalne demokracije (usp. Collier/Levitsky, 1997.), što iznenađuje s obzirom na intenzivnost teorijskih rasprava o demokraciji. Podatci *Freedom Housea* dovoljni su tek za izvješća o trendovima i za osmišljavanje početnih hipoteza, ali ne i za dubinsku komparativnu analizu na malom uzorku.

Tablica 1: Udio poluliberalnih, neliberalnih i liberalnih demokracija u ukupnom broju izbornih demokracija (2001.)

	liberalna demokracija		poluliberalna demokracija		neliberalna demokracija	
	%	ukupno	%	ukupno	%	ukupno
Cijeli svijet	58,3	70	20,8	25	20,8	25
Europa (bez postkomunističkih država)	95,9	23	4,1	1	-	-
Postkomunistička Europa i Zajednica Nezavisnih Država	50,0	9	16,7	3	33,3	6
Afrika	28,6	6	23,8	5	47,6	10
Azija	23,1	3	38,5	5	38,5	5
Južni Pacifik	66,7	8	25,0	3	8,3	1
Južna Amerika (uključujući Srednju Ameriku i Karibe)	63,3	19	26,7	8	10,0	3
Sjeverna Amerika	100,0	2	-	-	-	-

Izvori: Klasifikacija i izračun prema Diamond, 1999.: 279 i d.; *Freedom House*, 2001.; Piano/Puddington, 2001.: osobito 90 i d.

Postoji zlatna sredina između čisto teorijske rasprave o demokraciji ili studija slučaja o pojedinim zemljama s jedne strane, i statističkog pregleda svih država na svijetu za potrebe komparativnog istraživanja s druge. No za to je potrebna sadržajnija koncepcija demokracije, zahtjevnijih normativnih i analitičkih mjerila nego što je ona *Freedom Housea*. S normativnog bi stajališta ta koncepcija trebala obuhvatiti i nužne uvjete slobodnih izbora ali i parcijalne režime političkog sustava koji jamče da su ti izbori “značajni” za demokratsku vladavinu (Hadenius, 1992.). Osim toga, morala bi uzeti u obzir i to postoje li vertikalna i horizontalna odgovornost u razdoblju između izbora i jesu li

³ Skala od 7 bodova ide u rasponu od potpuno konsolidiranih ustavnih ‘liberalnih’ demokracija kao što je Danska (1) do potpuno zatvorenih totalitarnih diktatura kao što je Sjeverna Koreja (7). No nije baš uvjerljivo da 4,5 (1,0-5,5) bodova na toj skali pokriva različite tipove demokracija (liberalne, poluliberalne i neliberalne) dok razlika između autoritarnih i totalitarnih poredaka iznosi samo 1,5 bodova (5,5-7,0).

zajamčene demokratske norme i institucije o kojima će biti riječi kasnije u ovom ogledu. Funkcionalna ustavna država utemeljena na vladavini prava eksplicitna je sastavnica te koncepcije (Böckenförde, 1991.; Habermas, 1992.: 166 i d.; Lauth, 2001.).

Analitički bi koncepcija demokracije trebala odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Koji su određujući elementi (parcijalni režimi) neke demokracije?
- Kako su ti elementi uzajamno ukotvljeni normativno i funkcionalno?
- Koji uvjeti izvanjske ukotvljenosti štite cjelovitost neke demokracije?
- Koje su najčešće manjkavosti (mladih) demokracija?
- Što uzrokuje te manjkavosti?
- Što se može reći o razvoju nekoga demokratskog poretka ako su dijelovi njegove definicijom određene biti narušeni?

Nakon što se odgovori na ta pitanja, moći će se razmišljati o tome koje su reforme nužne i koje pogreške valja izbjegavati kako bi se osiguralo održivo postojanje normativno zdrave demokracije u uvjetima stalne mijene unutarnjih i vanjskih okružja.

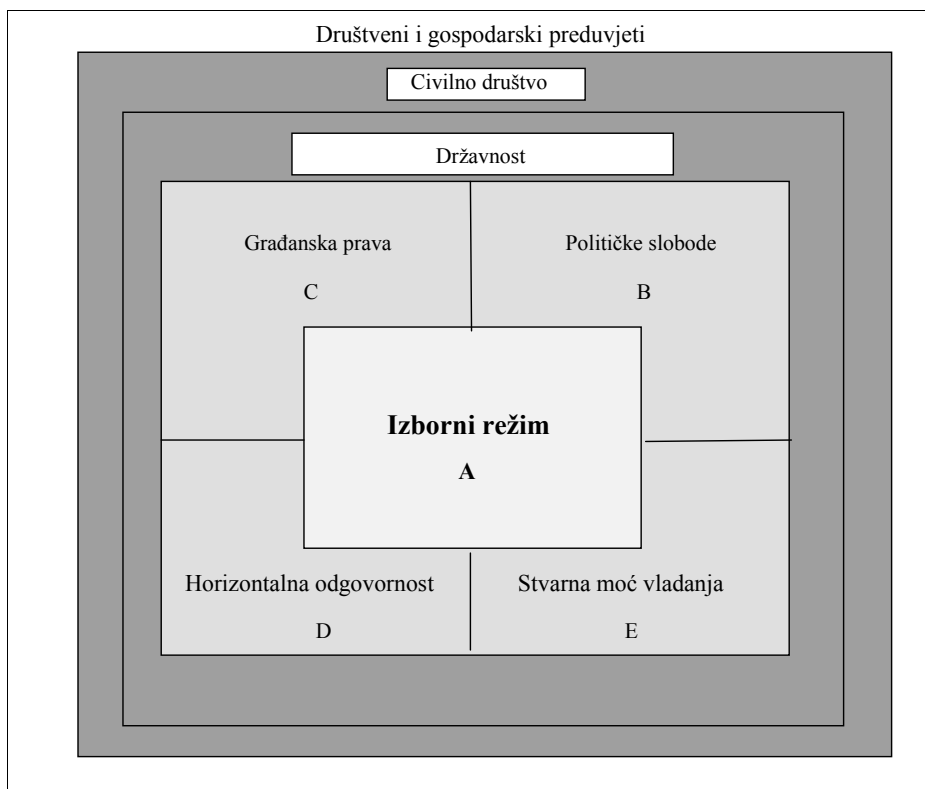
Koncepcija ukotvljene demokracije⁴

Moderne demokracije složene su institucionalne strukture. Moraju se nositi sa strukturalnim uvjetima moderne vladavine, kako na domaćem planu u kontekstu složenih društava, tako i na vanjskom u kontekstu zahtjevnog okružja. Moraju razviti određene strukture kako bi mogle obnašati različite funkcije.

Koncepcija *ukotvljene demokracije* nadovezuje se na postavku da su stabilne ustavne demokracije ukotvljene na dva načina. Interno, specifična međuovisnost/neovisnost različitih parcijalnih režima neke demokracije osigurava njezino normativno i funkcionalno postojanje. Eksterno, ti su parcijalni režimi ukotvljeni u sfere okolnosti koje omogućuju demokraciju i koje je štite od vanjskih i unutarnjih potresa i destabilizirajućih tendencija.

⁴ Koncepcija *ukotvljene demokracije* osmišljena je u sklopu istraživačkog projekta "Manjkave demokracije", što ga je financirala Njemačka znanstvena zaklada (DFG). Voditelji su bili Hans-Jürgen Puhle i autor ovog članka. S time u vezi, osobito bih želio zahvaliti Aurelu Croissantu (Heidelberg) i Peteru Thieryju (Heidelberg i München).

Slika 1: Konceptcija ukotvljene demokracije



Parcijalni režimi demokracije

Ukotvljena liberalna demokracija sadržava pet parcijalnih režima: demokratski izborni režim (A), politička prava participacije (B), građanska prava (C), horizontalnu odgovornost (D) i jamstva da je stvarna moć vladanja u rukama demokratski izabranih predstavnika (E). Tih pet parcijalnih režima pokazuju da je naša koncepcija demokracije šira od definicija Downsa, Huntingtona, Przeworskog pa i koncepcije poliarhije Roberta Dahla (usp. Downs, 1957.; Huntington, 1991.; Przeworski, 1991.; Dahl, 1971.). No ta je koncepcija “realistična” jer se temelji isključivo na institucionalnoj arhitekturi neke demokracije i ne služi se *izlaznim rezultatima* ili *ishodima* kao određujućim obilježjima ustavne demokracije. Dakle, naša je koncepcija demokracije negdje između onih Josepha Schumpetera i Hermanna Hellera (Heller, 1971.). Socijalna država, pravedna raspodjela ekonomskih dobara pa i “socijalna pravda”⁵ mogu biti poželjni ishodi politika

⁵ Za raspravu o problematici i konstrukciji modernog shvaćanja pravde vidi: Rawls, 1971.; Walzer, 1998.; Kersting, 2000.; Sen, 2000.; Merkel/ Krück, 2004.

demokratskih procesa odlučivanja, ali nisu njezini određujući elementi. Zadovoljavajuće određenje demokracije mora otići dalje od pukoga demokratskog elektoralizma, budući da samo ostala četiri parcijalna režima jamče da će biti zadovoljeni ne samo proceduralni aspekti nego i ciljevi u pozadini demokratskih izbora. Da bi demokratski izbori “imali smisla”, proces odabira vladajuće elite mora biti demokratski pravičan, ali mora postojati i institucionalno jamstvo da demokratski izabrani predstavnici vladaju u skladu s demokratskim i ustavnim načelima u razdoblju između izbora. U tome je jednostavni pojam *izborne demokracije* preuzak i s normativnog i s logičkog aspekta.⁶ Njime se demokraciju svodi na urednu provedbu demokratskih izbora, ali ne uključuje dovoljna institucionalna jamstva da ti izbori “nešto znače” ili da će demokratski izabrane elite vladati u skladu s temeljnim ustavnim načelima demokracije.

A. Izborni režim

Funkcija *izbornog režima* u demokraciji jest da pristup položajima javne vlasti u državi učini ovisnima o rezultatima otvorenih, kompetitivnih izbora. Među spomenutih pet parcijalnih režima *ukotvljene demokracije*, izborni režim ima središnju ulogu budući da je on najočitiji izraz narodne suverenosti, odnosno participacije građana, kao i toga da se njihovim pojedinačnim preferencijama pridaje jednaka važnost. Osim toga, transparentna i pluralistička utakmica za središnje položaje vlasti jest ono po čemu se demokracija razlikuje od autokracije. Jednaka politička prava (parcijalni režim B) minimalni su preduvjet demokratskoga izbornog režima (redovni, slobodni, opći, ravnopravni i poštjeni izbori) (usp. Hadenius, 1992.). Stoga dva spomenuta međuovisna parcijalna režima utjelovljuju bit vertikalne odgovornosti u demokraciji (Merkel, 1999.).

Robert Dahl kaže da demokratski izborni režim ima četiri potporna elementa: opće aktivno pravo glasa, opće pasivno pravo glasa, slobodne i poštene izbore i izabrane predstavnike (Dahl, 1989.: 221). Izbori su sankcionirajući mehanizam koji može – povremeno – poslužiti kao proces vertikalne odgovornosti. Posljedice izbora su višestruke, budući da dolazak na položaje vlasti u državi i ostanak na njima izravno ovise o preferencijama glasača. Glasači stoga mogu učinkovito sankcionirati izabrane predstavnike. No taj je nadzor ograničen na izbor vladajuće elite i ne utječe na način na koji se vlada između izbora. Kontinuirana kontrola birača uglavnom se svodi na to da obzirni političari koji žele biti ponovno izabrani usklađuju način na koji vladaju sa željama birača. No to samo po sebi nije pouzdano jamstvo demokratske ili ustavne vladavine kao što pokazuju primjeri mladih demokracija iz trećeg vala demokratizacije (Merkel/Puhle i dr., 2003.). Dakle, demokratski izborni režim je nužan ali ne i dovoljan uvjet demokratske vladavine.

⁶ Mnogi kritičari koji tvrde da su naše koncepcije ukotvljene, odnosno manjkave demokracije normativno preuzetne, ne uviđaju logički utemeljenu, funkcionalnu komplementarnost naših pet parcijalnih režima. Nije riječ o “savršenoj demokraciji”, kako mnogi insinuiraju, pogrešno tumačeći semantički antonim “manjkavosti” (sa semantičkog stajališta, “savršeno” nije suprotnost pojmu “manjkav”), nego o “funkcionalnoj ustavnoj demokraciji”.

B. Politička prava

Politička prava participacije preduvjet su izbora. Ona su nešto više od prava glasa: upotpunjuju vertikalnu dimenziju demokracije i čine javnu sferu neovisnom političkom sferom djelovanja u kojoj se razvija organizacijska i komunikacijska moć i u kojoj kolektivna formulacija zahtjeva i mišljenja određuje i podržava utakmicu za položaje vlasti. Funkcija političkih prava jest da omoguće organizirane demokratske izbore i promiču neorganizirane pluralističke interese složenih društava. Institucionalna jezgra političkih prava jest pravo na političku komunikaciju i organiziranje – vitalne sastavnice potpunoga demokratskog poretka (usp. Dahl 1971. i 1989.) – utjelovljenog u neograničenom važanju prava na slobodu govora i mišljenja i prava na udruživanje, prosvjede i predstavljanje. Osim javnih medija, i privatni mediji trebaju imati popriličan utjecaj. Širenje i dobivanje informacija i vijesti ne bi smjelo biti regulirano politički motiviranim restrikcijama. Nijednoj stranci koja se pridržava postupaka demokratskog ustava ne može se odreći pravo na političko organiziranje i slobodu govora. Građani moraju imati mogućnost formiranja interesnih grupa slobodno i neovisno o državi kao i mogućnost djelovanja unutar tih grupa (Hadenius, 1992.).

Ta prava čine samostalnu sferu demokracije i stoga ih se može smatrati “okosnicom” osebujnoga parcijalnog režima (Beetham, 1994.; Bollen, 1993.). Iznimno je važno da institucionalna prava na slobode imaju za cilj mogućnost formulacije, prezentacije i ravnopravnog uvažavanja preferencija građana (Dahl, 1971.: 2). Interna logika političkih prava komunikacije i organiziranja seže onkraj koncepcije političke moći u užem smislu. U javnoj areni, društvena i komunikacijska moć moraju imati mogućnost da unaprijed i bez formaliziranih procesa sudjeluju u oblikovanju političkih mišljenja i zahtjeva (Habermas, 1962. i 1992.). Takav model javnosti omogućuje potpuni razvoj političkog i građanskog društva, što pak povećava osjetljivost državnih institucija na interese i preferencije tog društva. S tog stajališta parcijalni režimi A i B mogu ojačati funkcionalnu logiku demokratskih izbora samo kad su međusobno povezani jer zajedno osiguravaju responzivnu vlast time što dopunjuju povremeni nadzor putem izbora nenametljivim, ali postojećim javnim nadzorom između izbora. No ta dva parcijalna režima svejedno ne mogu sami osigurati ustavne demokratske standarde responzivne i odgovorne vlasti.

C. Građanska prava

Parcijalne režime A i B treba dopuniti građanskim pravima. Građanska su prava bitna za vladavinu zakona u *ukotvljenoj demokraciji* čak i više od institucionalizacije instrumenata međusobnih ograničenja i protuteža (*checks and balances*). U istraživanjima o demokraciji pojam “vladavina zakona” često se rabi neujednačeno i bez teorijske podloge (Nino, 1996.; Reitz, 1997.). Jednostavno rečeno: vladavina zakona jest načelo da je država dužna djelotvorno provoditi svoje zakone i djelovati u skladu s jasno definiranim ovlastima. Dakle, vladavina zakona shvaća se kao obuzdavanje i ograničavanje državne moći (Elster, 1988.: osobito 2-3). Povijesno se to načelo razvilo iz jačanja nadzora nad monarsima. Ovdje to definiramo kao funkcionalno nužnu sastavnicu demokratskog režima. Srž liberalne vladavine prava leži u temeljnim ustavnim pravima. Ta prava štite pojedinca od državne izvršne vlasti i postupaka izabranih zakonodavaca koji narušavaju

slobodu pojedinca. Za takvo su jamstvo potrebni dodatni aspekti vladavine zakona, primjerice neovisni sudovi. Sudovi moraju služiti kao neovisna vlast i biti ovlašteni za sudbenu reviziju aktivnosti zakonodavnih (nadzor normi) i izvršnih (nadzor birokracije) tijela vlasti. Sudovi služe kao ustavni čuvari zakonodavne vlasti i nadzorna tijela koja paze da izvršna vlast djeluje u skladu sa zakonom.⁷ Istodobno, vladavina zakona korisna je kao horizontalni “potporanj” već spomenutim institucionalnim minimumima demokratskih izbora i demokratske participacije.

Građanska prava kao ‘negativna’ prava na slobode u odnosu na državu vezana su i uz pitanja dosega vlasti i polaganja prava na vlast. U ustavnoj demokraciji odluke koje se tiču građanskih prava moraju biti izvan dosega bilo kakve većine građana ili parlamenta; u protivnom bi se većinske demokracije mogle prometnuti u “tiraniju većine” (Tocqueville, 1985.). Trebaju postojati prepreke kako izvršna ili zakonodavna vlast ne bi ugnjetavale pojedince, skupine ili političku oporbu demokratskim (većinskim) odlukama. Stoga su građanska prava temeljni uvjet postojanja koncepcije građanstva (Linz/Stepan, 1996.: 10). Pojedinačna prava zaštite osiguravaju pravnu zaštitu života, slobode i vlasništva – u trostrukom značenju Lockeova pojma *vlasništva* – kao i zaštitu od nezakonitog uhićenja, progonstva, mučenja ili neovlaštenog upletanja u osobni život, i od strane države i od strane privatnih ili protuvladinih organizacija ili pojedinačnih aktera. Jednaka dostupnost zakonske zaštite i jednakost pred zakonom temeljna su građanska prava.⁸ Ta građanska prava obuzdavaju većinske demokratske cikluse vlasti i time pospješuju – samo naizgled proturječno – demokratizaciju demokracije. To je još jedan aspekt koji “elektoralisti” nisu dovoljno uzeli u obzir.⁹ No čak ni međuovisni i uzajamno podržavajući parcijalni režimi demokratskih izbora (A), pluralističke slobodne participacije (B) i jamstva građanskih prava (C) nisu dovoljni kao jedine ili potporne sastavnice ustavne demokracije. Potrebna im je dodatna potpora drugih parcijalnih režima.

D. Podjela vlasti i horizontalna odgovornost

Četvrti parcijalni režim ustavnih demokracija uključuje podjelu vlasti i posljedičnu “horizontalnu odgovornost”. Pod horizontalnom odgovornošću podrazumijevamo, prema O'Donnellu (1994.: osobito 61), da izabrane dužnosnike nadzire mreža relativno autonomnih institucija i da ih se može prisiliti da se pridržavaju ustavno definiranih i zakonom dopuštenih aktivnosti. Institucionalizacijom horizontalne odgovornosti između državnih tijela popunjava se središnji rascjep nadzora u temeljnoj demokratskoj strukturi, onaj koji ne pokrivaju prva tri parcijalna režima.¹⁰ Institucije vertikalne odgovor-

⁷ To tvrdi, pozivajući se na Kanta, Ingeborg Maus (1994.: 298 i d.).

⁸ To također znači da se kulturne, etičke, jezične ili vjerske manjine ne ometa u promicanju njihove kulture, jezika ili vjere te da ih se ne diskriminira pred zakonom.

⁹ Takva kršenja građanskih prava osobito su česta pojava u novim demokracijama (usp. Merkel/Puhle, 2003.) Pa kako nazvati takve demokracije nego “manjkavima”?

¹⁰ Te dimenzije nema u novijim istraživanjima Roberta Dahla (1989.). Dok je u Dahlovu radu *Polyarchy*, objavljenom 1971. godine, takav nadzor bio uključen u popis njegovih osam institucionalnih minimalnih preduvjeta koncepcije poliarhije, u *Democracy and Its Critics* se više ne spominje.

nosti nadziru vladu tek povremeno, naime putem izbora i referenduma, ili “mekano” putem javnosti. Jamstvo građanskih prava prepreka je ograničavanju individualnih sloboda od strane države. No građanska prava ne nude dodatne sigurnosne mjere koje sprečavaju samoodržavanje vlasti ili njezinu zlouporabu, pojave do kojih dolazi u poliarhiji. Horizontalna odgovornost vlasti vezana je uz ustrojstvo vlasti. Taj pojam obuhvaća zakonite vladine aktivnosti obuzdane podjelom vlasti između međuvodnih i autonomnih zakonodavnih, izvršnih i sudbenih tijela. Jamstvo institucionalne horizontalne autonomije u ustavnoj državi stoga ne podrazumijeva da su te tri grane strogo odvojene, nego da se uzajamno kontroliraju, te da nijedna nije dominantna i da se ne upleće u ustavno određenu matičnu sferu ostalih dviju.

Uz pomoć horizontalne odgovornosti, responzivnost i odgovornost vlade ne osigurava se tek povremeno izborima nego trajno ustavnim ovlastima koje se uzajamno ograničavaju i uravnotežuju. Djelovanje izvršne vlasti posebice se ograničava (Beetham/Boyle, 1995.: 66 i d.), što iziskuje neovisno i djelotvorno sudstvo koje može provesti sudbenu reviziju izvršnih i zakonodavnih akata (Maravall, 2003.). Sporno je pitanje je li, ili koliko podjela vlasti između izvršne i zakonodavne zaista jest dio vladavine zakona i demokracije. Na to se pitanje, barem, u (doduše različitim) američkim i njemačkim tradicijama najčešće odgovara potvrdno, iako se više ističe nužno funkcionalno stapanje ovlasti. To je primjetljivije u parlamentarnim sustavima, gdje je podjela ovlasti između izvršne i zakonodavne vlasti uglavnom zamijenjena dualizmom vlade i oporbe (Beyme, 1999.). U predsjedničkim sustavima, u kojima izvršna i zakonodavna vlast sebi zasebno osiguravaju legitimitet izborima, takva je odvojenost očitija.

E. Stvarna moć vladanja

Peti i posljednji parcijalni režim ističe nužnost da izabrani dužnosnici doista i vladaju. Mjerilo stvarne moći vladanja odnosi se na obilježje koje bi se u starim demokracijama moglo smatrati podrazumijevajućim, ali koje se ne može uzeti zdravo za gotovo u novim demokracijama (Schmitter/Karl, 1991.: osobito 81; Collier/Levitsky, 1997.: osobito 442 i d.). To mjerilo onemogućuje izvanustavnim akterima koji nisu podvrgnuti demokratskoj odgovornosti – primjerice vojsci ili drugim utjecajnim akterima – da imaju posljednju riječ u donošenju odluka u stanovitim domenama politika. To se posebice odnosi na tzv. rezervirane domene politika, područja u kojima vlada i skupština nemaju dovoljno utjecaja na odlučivanje, te na problem nedovoljnog nadzora nad vojskom i policijom (Morlino, 1998.: 71 i d.). Iznimno je važno za koncepciju *ukotvljene demokracije* da je stvarna moć vladanja u rukama demokratski izabranih predstavnika. To postaje jasno u analizi mnogih mladih demokracija u Latinskoj Americi, te u istočnoj, južnoj i jugoistočnoj Aziji, gdje vojni aparat još uživa autonomne povlastice u vanjskoj i nacionalnoj sigurnosnoj politici koje su nespojive sa “smislenim” demokratskim izborima.

No rezervirane domene politike trebalo bi strogo odvojiti od takvih političkih sadržaja koje se ustavnim konsenzusom mora izuzeti iz područja važenja odluka koje se donose (jednostavnom) demokratskom većinom, bilo u tu svrhu da se osigura trajno postojanje same demokracije (primjerice, ustavni sud) ili da se nekim tijelima da veća autonomija (primjerice središnjoj banci). Kako je već pokazano, tijela kao što je ustavni

sud legitimne su sastavnice institucionalnog aranžmana neke demokratske države. No u slučaju središnje banke vrijedi argument o načelno mogućem ponovnom ukidanju posebnog statusa. Zasad se u etabliranim demokracijama (npr. u članicama EU-a) ne primjećuje tendencija ponovnog ograničavanja autonomije središnjih banaka. No takvo ukidanje ovlasti nije ni nezamislivo, a niti izvan dosega političkih procesa, i središnje ih banke ne bi mogle spriječiti. No postoji jasna iznimka u odnosu na to: moć kojom raspolazu veto-akteri, a koja je često osiguravala njihov povlašteni položaj u tranziciji iz autoritarnih u demokratske režime, i koji su sebi osigurali povlastice putem samoovlašćivanja. To nisu primjeri demokratskog delegiranja moći i ovlasti, kao što je to slučaj kad je riječ o nekoj središnjoj banci ili agenciji za nadzor i praćenje rada kartela, nego su to slučajevi prisvajanja vlasti na štetu demokratskih institucija.

Tablica 2 ponovno prikazuje pet parcijalnih režima i njihove najvažnije elemente. U znanstvenim se analizama te elemente može dodano razraditi u mjerila provjere radi preciznije analize stanja nekoga demokratskog poretka ili usporedbe pojedinih demokratskih država (Merkel/Puhle, 2003.).

Tablica 2: Dimenzije, parcijalni režimi i mjerila ukotvljene demokracije

- | |
|--|
| <p>I. Dimenzija vertikalne legitimnosti</p> <p>A. Izborni režim</p> <p>(1) Izabrani predstavnici</p> <p>(2) Inkluzivnost</p> <p>(3) Pravo na kandidaturu</p> <p>(4) Propisno organizirani, slobodni i poštteni izbori</p> <p>B. Politička prava</p> <p>(5) Sloboda tiska</p> <p>(6) Sloboda udruživanja</p> <p>II. Dimenzija liberalnog konstitucionalizma i vladavine zakona</p> <p>C. Građanska prava</p> <p>(7) Sloboda pojedinaca od kršenja njihovih prava od strane države ili privatnih aktera</p> <p>(8) Jednakost pred zakonom</p> <p>D. Horizontalna odgovornost</p> <p>(9) Horizontalna podjela vlasti</p> <p>III. Dimenzija djelotvorne kontrole dnevnog reda</p> <p>E. Stvarna moć vladanja</p> <p>(10) Izabrani dužnosnici sa stvarnim pravom vladanja</p> |
|--|

Unutarnja ukotvljenost

Opisani parcijalni režimi mogu djelotvorno funkcionirati samo u nekom demokratskom poretku ako su uzajamno ukotvljeni. Uzajamna ukotvljenost podrazumijeva da jedan parcijalni režim ili njih nekoliko olakšavaju funkcioniranje nekoga drugog parcijalnog režima npr. parcijalni režimi B (politička prava) i C (građanska prava) podupiru parcijalni režim A (demokratski izbori). Također, neki parcijalni režimi onemogućuju

političkim akterima da zadiru u funkcionalne sfere nekoga drugog režima, npr. parcijalni režimi C, D i E. Funkcionalna i normativna međuovisnost i neovisnost obilježje su “komunikacijskog koda” (Luhmann, 1984.) između spomenutih pet parcijalnih režima. Njihova je ravnoteža krhka i varira od jednoga demokratskog poretka do drugog.

Stoga demokraciju smatramo kompleksom međuovisnih i neovisnih parcijalnih režima.¹¹ Različiti parcijalni režimi organizirani su tako da osiguravaju konzistentna pravila za potencijalno sukobljene izvore moći u nekom demokratskom sustavu. Ta konzistentnost mora jamčiti funkcionalnu međuovisnost kao i neovisnost parcijalnih režima kako bi se osiguralo legitimnu i djelotvornu vladavinu podvrgnutu vertikalnoj i horizontalnoj odgovornosti. Demokracija se može rastaviti na pet parcijalnih režima, no oni su povezani. Ta ukotvljenost čuva funkcionalnu logiku svakoga parcijalnog režima, ali se istodobno onemogućuje da jedan parcijalni režim zadire u druge parcijalne režime. Time se sprečava da neki od tih režima postane dominantnim i smanjuje se napetost između načela političke jednakosti, slobode i kontrole. Ta uzajamna ukotvljenost različitih institucija demokracije u mrežu institucionalnih parcijalnih režima jamstvo je vitalne i žilave demokracije.

Takvo razlikovanje parcijalnih režima jasno pokazuje da je s normativnog stajališta koncepcija ukotvljene demokracije šira od pojma izborne demokracije. Podjela na parcijalne režime ima velikih analitičkih prednosti. Ponajprije, omogućuje se precizno utvrđivanje lokacije manjkavosti u nekoj demokraciji. Potom, skup manjkavosti unutar neke demokracije može se izlučiti u komparativnim studijama. Konačno, omogućuje se sustavna analiza toga kako se manjkavosti u jednom parcijalnom režimu nepovoljno odražavaju na druge parcijalne režime i time polako podrivaju funkcioniranje demokracije u nekoj zemlji te omogućuju postupnu uspostavu autokracije unatoč periodičnim pluralističkim izborima.

Vanjska ukotvljenost

Svaka demokracija kao cjelina ukotvljena je u okružje koje obuhvaća, omogućuje i stabilizira taj demokratski režim. Narušavanje tog okružja često uzrokuje ili izolirane manjkavosti ili destabiliziranje same demokracije. Krugovi u koje je demokracija izvana ukotvljena predstavljaju uvjete mogućnosti i nemogućnosti koji jačaju ili umanjuju kvalitetu neke liberalne demokracije, ali nisu određujuće sastavnice samoga demokratskog režima. Najvažniji od tih krugova vanjske ukotvljenosti su društveno-ekonomski kontekst, građansko društvo i međunarodna integriranost (vidi Sliku 1).

¹¹ Usp. Schmitter, 1997. Dugujemo ovaj pojam Philippeu Schmitteru (*ibid.*, str. 243), koji je uveo koncepciju parcijalnih režima kako bi diferencirao različite tipove demokracije. No mi smatramo da se ti parcijalni režimi odnose na osnovne parametre vlasti koje se u svim demokracijama mora regulirati. Funkcionalno, ova se koncepcija u većoj mjeri oslanja na sistemsko-teorijske ideje Niklasa Luhmanna, koji u opisu ekološke komunikacije parcijalnih režima čvršće ili labavije povezuje međuovisnost i neovisnost.

Društveno-ekonomski kontekst

Lipset je sažeto formulirao *locus classicus* korelacije između razine društveno-ekonomskog razvoja nekog društva i njegove sposobnosti održavanja demokratskog poretka: “Što je neka nacija bogatija, to su veći izgledi da će uspjeti održati demokraciju” (Lipset, 1959.; Lipset, 1981.: 31). U proteklih 40 godina veza između gospodarske razvijenosti i sposobnosti održavanja demokracije opetovano je potkrijepljena i pokazala se iznimno postojanom.¹² Iako se povremeno s pravom kritizira nepreciznost tih pokazatelja (BNP *per capita*; izborna demokracija), važnost razvijenog i naprednoga gospodarstva za konsolidaciju demokracije ostaje nedvojbenom – uz dvije ograde. Najprije, razvijeno i napredno gospodarstvo nije *condicio sine qua non* demokratskog poretka niti je na temelju gospodarskog razvoja moguće predviđeti pragove (Przeworski/Limongi, 1997.) i razine ekonomske tranzicije (Huntington, 1991.) u vezi s izgledima ili ireverzibilnošću demokratizacije. Osim toga, Lipsetova postavka “*bogatija...*” ne može se automatski proširiti “naviše” kako ta pogodbena rečenica daje naslutiti. Godine 2003., imućna Amerika za mandata predsjednika Georgea W. Busha nije bila ni demokratičnija niti je više poštovala vladavinu zakona nego 1976. za mandata predsjednika Jimmyja Cartera, niti se može reći da je njezina današnja demokracija (BNP *per capita* 2001.: 36.000 dolara) kvalitetnija od finske (BNP *per capita* 2001.: 26.000 dolara).¹³ U skupini zemalja članica Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) Lipsetov uzročno-posljedični odnos gubi smisao.

Ovdje valja spomenuti još jednu vezu: nejednakost. Ako neravnomjerna raspodjela ekonomskih resursa ne stvara samo veliku razliku između prihoda i bogatstva građana nego i konzistentno potiskuje određeni dio populacije ispod granice siromaštva, negativno će se odraziti na demokraciju. To se ne odnosi samo na zemlje čiji gospodarski razvoj tek počinje ili na zemlje trećeg svijeta (Guillermo O'Donnell je dobro zapazio da siromašne populacije tih zemalja spadaju u kategoriju *građanstva niskog intenziteta*¹⁴) nego i na najbogatiju demokraciju na svijetu, odnosno Sjedinjene Države, gdje je devedesetih udio populacije siromašnih iznosio 18 posto (Merkel/Krück, 2004.). To znači da je za gotovo petinu američkih građana mogućnost političke participacije uvelike umanjena samo zbog neobrazovanosti.¹⁵ O'Donnellova dijagnoza građanstva niskog intenziteta za spomenutu populaciju američkih građana ovdje vrijedi kao i objašnjenja socijal-demokracije Hermanna Hellera (1971.) koja ističu potrebu za postojanjem razmjerno homogene ekonomske baze građana jer im to omogućuje ravnopravno sudjelovanje u

¹² Usp. među ostalim: Cutright, 1963.; Dahl, 1971.; Vanhanen, 1984.; Vanhanen, 1989.; Lipset, 1993.; Welzel, 2002.; Przeworski/Limongi, 1997.

¹³ Nepoštovanje vladavine zakona i kršenje ljudskih prava od strane SAD-a nakon 11. rujna 2001. upućuje na suprotno.

¹⁴ Usp. O'Donnell, 1998.

¹⁵ Američka istraživanja demokracije koja rabe načela *Freedom Housea* zanemaruju vezu između siromaštva i građanstva niskog intenziteta. I dok se Njemačku osuđivalo zbog toga što je njezina obavještajna služba nadzirala sumnjivu kvazi-religioznu sektu kao što su scijentolozi, to što gotovo 20 posto američkih građana (mahom Afroamerikanaca) zbog siromaštva ne mogu ostvariti svoja građanska i politička prava potpuno se zanemaruje.

demokratskom procesu. Tek kad su građani sigurni i obrazovani zbog svojeg razmjerno visokoga društveno-ekonomskog statusa, moći će formirati samostalna mišljenja kao *citoyens*. Načelo političke jednakosti neumitno je vezano uz demokratsko načelo. To se načelo krši kad se stvarna politička jednakost više ne može održavati zbog ekstremne društveno-ekonomske nejednakosti. Mnogi pokazatelji političke participacije i jednakosti upućuju na to da siromaštvo, kao ekstremni oblik nejednakosti, ometa siromašne u korištenju njihovih građanskih i političkih prava. U tom pogledu i samo u tom pogledu, politički argumenti o raspodjeli bogatstva važni su za političku kvalitetu neke demokratske države.

Ukratko: Razvijeno gospodarstvo, sprečavanje siromaštva, pluralizacija društvenog ustroja i pravična raspodjela materijalnih i kognitivnih resursa društva stvaraju štit za demokraciju i mahom povećavaju kvalitetu demokracije na područjima vladavine zakona i participacije. I obratno, nerazvijeno gospodarstvo i nagle negativne gospodarske promjene ugrožavaju stabilnost i kvalitetu nekoga liberalnog demokratskog sustava.

Građansko društvo

Postavka da razvijeno građansko društvo pospješuje demokraciju ima dugu tradiciju koja se temelji na važnim postavkama nekadašnjih filozofa kao što su John Locke, Charles de Montesquieu i Alexis de Tocqueville, kao i današnjih mislilaca kao što su Ralf Dahrendorf, John Keane i Jürgen Habermas. Slijedi kratki opis četiriju najvažnijih postavki.

Zaštita od proizvoljne državne vlasti: lockeovska funkcija

Liberalna tradicija koja izvire iz djela Johna Lockea uglavnom ističe važnost neovisne socijetalne sfere u odnosu na državu. Locke je društvo zamislio (a Adam Smith kasnije tu ideju razradio) kao sferu izvan političkog prostora. Ljudi su nositelji prirodnih prava i čine zajednicu u kojoj se društveni život može razvijati. U najboljem slučaju tu predpolitičku ili apolitičku sferu država osigurava i podupire, ali je državna vlast nikad ne bi smjela voditi (Taylor, 1993.: osobito 130). S tog stajališta, središnje su zadaće građanskog društva zaštita pojedinačne autonomije, unapređenje pojedinačnih prirodnih prava te zaštita pojedinačnog vlasništva. Dakle, najvažnija funkcija građanskog društva jest osiguranje negativnih prava na slobodu, što znači zaštitu pojedinačne slobode od upletanja države. Građansko je društvo pojedinčev prostor zaštićen od države (vidi i Held, 1996.).

Ravnoteža između državne vlasti i građanskoga društva: montesquieuovska funkcija

Montesquieu je ublažio oštru suprotnost između države i društva. U njegovu složenom modelu podjele vlasti i uzajamno regulirajućih vlasti opisao je ravnotežu između središnje političke vlasti i socijetalnih mreža "*corps intermédiaire*". Funkcija "vladavine zakona" i ograničavanja vlasti jest ograničiti i obuzdati snažnu (monarhijsku) središnju vlast. No Montesquieu je tvrdio da zakon gubi moć vladanja kad više ne uživa

potporu neovisnih i pravno zaštićenih tijela. Ti “*corps intermédiaire*” su “amfibijski” organi koji postoje unutar i izvan političkog ustroja te povezuju socijetalne i državne sfere (Montesquieu, 1838.: 280). Montesquieu se oslanjao na institucije i organizacije i nije ponajprije vjerovao u “vrline” kao što je to bio slučaj s filozofima drevnog *polisa* ili s postmodernim komunitarcima.

Škola demokracije: toquevilleovska funkcija

Alexis de Tocqueville smatrao je koncepciju “slobodnih asocijacija” važnim jamstvom slobodne zajednice (Tocqueville, 1985.). Prema njegovu mišljenju, asocijacije u sklopu građanskog društva funkcioniraju kao “škole demokracije” u kojima se građani uče demokratskom mišljenju i građanskom ponašanju i navikavaju se na njih kao na dio svoje svakodnevice. Da bi te asocijacije doista bile mjesta samovladavine, ne smiju biti prevelike, ali trebaju biti brojne. Trebale bi postojati na svim razinama političkog sustava, budući da bi sloboda i demokracija bile ugrožene na nacionalnoj razini kad bi se broj lokalnih asocijacija smanjio. Građanske asocijacije služe kao temelj i utjelovljenje građanskih vrlina kao što su tolerancija, uzajamno prihvaćanje, poštenje, pouzdanost, povjerenje i građanska hrabrost. Time akumuliraju *društveni kapital* (pojam koji je 150 godina poslije skovao Amerikanac Robert Putnam),¹⁶ bez kojeg demokracije ne mogu ni nastati niti se konsolidirati na dulje staze. S toquevilleovskog stajališta građansko društvo stavlja normativni i participacijski potencijal na raspolaganje demokratskom poretku što služi kao imunizacija slobode protiv autoritarnih iskušenja države i ograničava tiranske ambicije socijetalnih većina.

Javna sfera: habermasovska funkcija

Jürgen Habermas tvrdi da građansko društvo širi područje artikulacije i agregacije interesa uspostavljanjem “predinstitucionalne” javne sfere kritičkog diskursa. U njoj se društveno-ekonomski nepovlaštenim interesima koje je teško politički organizirati pruža mogućnost da se očituju u otvorenoj javnoj areni. Putem oblika participacije o kojima građani sami odlučuju, ti bi interesi trebali utjecati na dnevni red politika s onu stranu političke vlasti i poslovnih interesa. Da bi se mišljenja interesnih grupa doista demokratski formulirala, i stranke i parlamenti “su upućeni na dotok neformalnih javnih mnijenja” koja se jedino mogu “oblikovati u strukturama političke javnosti koja nije prožeta moću.” (Habermas, 1992.: 374). Spontano nastale organizacije i pokreti čine jezgru takvoga responzivnog građanskog društva. Oni “nalaze, apsorbiraju, sažimaju i prebacuju” javne probleme “u političku arenu poput zvučnika” (Habermas, 1992.: 443).

Četiri spomenuta aspekta građanskog društva štite pojedinca od proizvoljnog djelovanja državne vlasti (Locke), pospješuju vladavinu zakona i ravnotežu vlasti (Montesquieu), obrazuju građane i regrutiraju političke elite (Tocqueville), te institucionaliziraju javnost kao medij demokratske samorefleksije (Habermas). Ako građansko društvo ispunjava te funkcije, ono potiče i omogućuje ograničenja vlasti, odgovornost, socijetalnu

¹⁶ Usp. Putnam, 1993.: 163; Putnam, 2000. i 2003.

uključenost, toleranciju, pravednost, povjerenje, suradnju a često i djelotvorno provođenje usvojenih političkih programa. Stoga građansko društvo ne samo što pospješuje demokratizaciju, pacifikaciju i samoorganizaciju društva, nego i kontrolira, demokratizira i osigurava potporu državi, čime je čini još demokratskijom i djelotvornijom. U strogom smislu građansko društvo ne pripada definirajućoj jezgri ustavne demokracije. Ono se nalazi izvan nje i stoga se može smatrati da je ona izvana ukotvljena u nj. No funkcije građanskog društva umnogome utječu na održivost demokratskih ustavnih institucija.

Međunarodna i regionalna integracija

Integracija u međunarodne, osobito regionalne gospodarske ili političke demokratske organizacije odražava se na stabilnost i kvalitetu demokracije. Ni vojna savezništva ni vanjskopolitičke sigurnosne strukture ne mogu postići isti demokratski učinak, iako u njima prevladavaju demokratske države (npr. NATO). Primjeri Portugala (do 1974.) ili Turske pokazuju da i autoritarne države i manjkave demokracije koje krše građanska i ljudska prava mogu opstati u takvim savezništvima, budući da je njihovo unutarnje ustrojstvo podređeno osobitoj svrsi vanjskopolitičke sigurnosti.

Povijesno gledano, Europska Unija (EU) i organizacije koje su joj prethodile pokazale su se najuspješnijima u međunarodnom ukotvljavanju demokracija. Rano priključivanje Njemačke i Italije ECSC-u (Europskoj zajednici za ugljen i čelik) 1951. godine te učlanjivanje postautoritarnih režima Grčke, Španjolske i Portugala osamdesetih stabiliziralo je te mlade demokracije, upravo kao što je ubrzalo i punu demokratizaciju novih istočnoeuropskih članica EU-a. Povezivanjem članstva u EU s visokim standardima ustavnih jamstava i demokratskih prava u zemljama-pristupnicama rezultiralo je vrlo snažnim poticajem gospodarskim i demokratskim reformama u tim zemljama. Takva gospodarska i institucionalna ukotvljenost u interese i vrijednosti koji se temelje na zajedništvu umnogome će stabilizirati deset novih članica EU-a iz srednje i istočne Europe primljenih 2004. godine. Kombinacija zajednice usmjerene na tržišnu ekonomiju utemeljenu na zajedničkim interesima i demokratskim vrijednostima čini EU jedinstvenim modelom u svijetu. Ni azijski ASEAN, ni južnoamerički MERCOSUR, ni NATO nisu imali usporediv učinak jer nisu privrženi načelu demokratskih vrijednosti na isti način. Primanje u Ujedinjene narode i njihove podorganizacije pokazalo se nevažnim za uspostavu i stabilizaciju demokracije i vladavinu zakona.

Što je ta vanjska ukotvljenost demokracije dublja, konsolidiranija i čvršća, to će nacionalni parcijalni režimi teže podleći vanjskim prijetnjama. Što je međuovisnost parcijalnih režima jače institucionalizirana, to je jača suradnja između glavnih nositelja tih režima. Također, što je veća prihvaćenost i uvažavanje međuovisnosti, to je cijeli režim demokratskiji. Vrijedi i obratno: što je slabija vanjska ukotvljenost, a uvažavanje i suradnja aktera parcijalnih režima slabiji, to je veća vjerojatnost da će režim biti manjkava demokracija.

Manjkave demokracije: tipovi, manjkavosti, uzroci

Ako se neki od parcijalnih režima *ukotvljene demokracije* naruši tako da promijeni cijelu logiku ustavne demokracije, više se ne može govoriti o netaknutoj ukotvljenoj demokraciji. Ovisno o tome koji je parcijalni režim neke ukotvljene demokracije okrnjen, dobijemo određeni tip manjkave demokracije. S tog stajališta manjkave su demokracije one u kojima parcijalni režimi više nisu uzajamno ukotvljeni, što povlači za sobom poremećaj logike ustavne demokracije.

Manjkave demokracije nisu nužno prijelazni režimi koji se razviju ili u demokratske ili u autokratske režime kako bi se iznova uspostavila ravnoteža sustava. Ovisno o svojoj političkoj moći te o društvenoj, gospodarskoj i kulturnoj ukotvljenosti, mogu dugo potrajati, primjerice kad se stanovite manjkavosti produbljuju i kroz političku vlast i kroz društveno-ekonomske/društveno-kulturne kontekste, te kad se razvijaju u sklopu uzajamno pospješujućeg suživota okruža i parcijalnih režima. Mnoge su takve (manjkave) demokracije nastale na istočnom rubu istočne Europe, u istočnoj Aziji i u Latinskoj Americi (Merkel/Puhle i dr., 2003.).

Tipovi manjkave demokracije

Razlikujemo četiri tipa manjkave demokracije: ekskluzivnu demokraciju, domensku demokraciju, neliberalnu demokraciju i delegativnu demokraciju (Merkel/Puhle i dr., 2003.).

Ekskluzivna demokracija: Narodna suverenost temeljni je pojam demokracije i stoga se mora zajamčiti općim biračkim pravom i njegovom pravičnom provedbom. To nije slučaj ako je jednom ili više segmenata odraslih građana uskraćeno univerzalno građansko pravo glasa.

Domenska demokracija: Ako “veto-akteri” – poput vojske, gerilaca, milicija, poduzetnika, zemljoposjednika ili multinacionalnih korporacija – preotmu neke političke domene iz ruku demokratski izabраних predstavnika, nastaje domenska demokracija. Do stvaranja takvih političkih domena može doći ustavnim ili izvanustavnim putem. Iako je potonje pogubnije po ustavnu demokraciju, i prvi slučaj također predstavlja tip manjkave demokracije. Domenska je demokracija regionalno specifičan tip koji se pojavljuje u Latinskoj Americi i jugoistočnoj Aziji, gdje vojska često preuzima političku (veto) ulogu. U istočnoj Europi i srednjoj Aziji domenske su demokracije rijetke.

Neliberalna demokracija: U intaktnim demokracijama legitimni su predstavnici vezani ustavnim načelima. U neliberalnoj demokraciji, zbog njezine nepotpune i okrnjene ustavne države, izvršni i zakonodavni nadzor nad državom ograničava sudbenu vlast. Osim toga, ustavne norme slabo ograničavaju vladine aktivnosti, a građanska su prava ili djelomice suspendirana ili nepostojeća. U neliberalnim je demokracijama načelo vladavine zakona okrnjeno, što se nepovoljno odražava na jezgru liberalnog samorazumijevanja, naime, jednaku slobodu svih pojedinaca. To je najčešći tip “manjkave demokracije”, a može se naći širom svijeta.

Delegativna demokracija: U delegativnoj demokraciji zakonodavna i sudbena vlast imaju tek ograničeni nadzor nad izvršnom vlašću. Vladine aktivnosti malokad su usklađene s ustavnim normama, a poremećeni su instrumenti ograničenja i protuteža potrebni aktivnim demokracijama kako bi održale uravnoteženu političku zastupljenost. Vlade, najčešće pod vodstvom karizmatičnih predsjednika, zaobilaze skupštinu, utječu na sudstvo, krše načelo legalnosti, podrivaju instrumente ograničavanja i protuteže, i jednostrano remete ravnotežu moći tako da prevagne na stranu (predsjedničke) izvršne vlasti.¹⁷

U Tablici 3 prikazana je regionalna raspodjela manjkavih demokracija i njezinih podtipova.

Tablica 3: Autoritarni režimi trećeg vala, manjkave i liberalne demokracije u Aziji, Latinskoj Americi i Istočnoj Europi (2002.)

	Autoritarni režim	Manjkave demokracije				Liberalna demokracija
		Ekskluzivna demokracija	Neliberalna demokracija	Delegativna demokracija	Pokroviteljska demokracija	
Latinska Amerika		Brazil Gvatemala	Brazil Bolivija Gvatemala El Salvador Honduras Meksiko Nikaragva Panama Paragvaj Peru	Argentina	Čile Ekvador	Urugvaj
Istočna Europa	Bjelorusija	Latvija	Albanija Bugarska Hrvatska Makedonija Moldova Rumunjska Rusija Ukrajina			Estonija Poljska Litva Slovačka Slovenija Češka Mađarska
Azija	Kambodža Pakistan	Tajland	Tajland Filipini Bangladeš Nepal	Južna Koreja	Indonezija	Tajvan

¹⁷ Ovakvo shvaćanje pojma “delegativne demokracije” blisko je određenju Guillerma O’Donnella u njegovu istoimenom tekstu (O’Donnell, 1994.).

Uočljivi su sljedeći trendovi u novim demokracijama deset (u istočnoj Europi) ili dvadeset godina (u Latinskoj Americi i istočnoj Aziji) nakon njihova prelaska na (izborne) demokracije:

- Manjkave demokracije prevladavaju u svim trima tranzicijskim regijama. Od godine 2001. čine 72,5 posto od 40 novih demokracija. Liberalne demokracije (22,5 posto) čine manjinu, a koncentrirane su u srednjoj i istočnoj Europi. Regresija u čistokrvnu autokraciju dogodila se samo u tri zemlje: u Peruu (1997.-2000.), Pakistanu i Bjelorusiji. No ne postoje naznake povratnoga autokratskog vala. Manjkave demokracije nisu prolazna pojava; naprotiv, pokazale su se razmjerno trajnim sustavima političke vlasti.
- Neliberalna je demokracija najčešći podtip manjkave demokracije. Od ukupno 29 manjkavih demokracija, 22 režima spadaju u taj podtip, dok postoje samo 4 odnosno 2 slučaja ekskluzivne demokracije. Čini se da je ekskluzivnoj demokraciji odzvonilo jer je neskriveno isključivanje većih dijelova populacije iz političke participacije sve rjeđa pojava. No ekskluzivnost nije iskorijenjena već samo prikrivena u obliku neliberalne diskriminacije (uglavnom etničkih) manjina. Došlo je i do naglog pada i broja domenskih demokracija, iako je u tim slučajevima, primjerice u nekim istočnoazijskim zemljama, vojska “okupirala” područje nacionalne sigurnosti u razdobljima dubokih kriza. Smanjio se i broj delegativnih demokracija. Dakle, delegativna se demokracija može razviti iz neliberalne demokracije ako karizmatični vođe zlorabe odredbe o kriznim i izvanrednim stanjima kako bi povećali svoju političku moć.
- U manjkavim demokracijama najčešće su narušeni parcijalni režimi C (građanska prava) i D (podjela vlasti/horizontalna odgovornost). Za razliku od evolucijskog procesa demokratizacije zapadnog svijeta u 19. stoljeću, čini se da mlade demokracije trećeg vala imaju više problema u uspostavi ustavnih jamstava i vladavine zakona nego u institucionalizaciji općih i slobodnih izbora. No izbori gube dio svojega demokratskog značenja kad liberalna prava slobode i instrumenti ograničavanja i protuteže imaju ozbiljnih nedostataka. To neprimjereno ograničava javnu arenu slobode mišljenja i političke participacije, pa formalno ispravni izbori izgube svoje demokratsko značenje kad izabrani predstavnici ne vladaju u skladu sa zakonima na temelju kojih su izabrani. Osim toga, prava na slobodu temeljna su vrijednost sama po sebi. Njihovo ukinuće ili uskraćivanje ozbiljnije ugrožava životne izgleda nego što to čini uskraćivanje demokratskih izbornih i participacijskih prava. Demokracija ponajprije i ponajviše znači samovladavinu naroda, što nije zajamčeno velikim dijelovima populacije u manjkavim demokracijama, a istodobno je i razlog zbog kojega se političke režime ne može nazvati demokratskim (bez pridjeva) samo zato što je organizacija izbora provedena u skladu s normama demokratskih izbora.

Uzroci manjkave demokracije

Naše je istraživanje pokazalo da se nijedan čimbenik ne može izlučiti kao primarni uzrok pojave ozbiljnih manjkavosti u mladim demokracijama (Merkel/Puhle i dr. 2003.), nego su manjkavosti posljedica specifičnih kombinacija uzroka koji određenim

akterima omogućuju da prisvoje vlast, ignoriraju ustavne norme ili izbjegnu ograničenja vlasti. Ovdje nećemo opisati specifičnu vezu između strukturalnih mogućnosti i djelovanja pojedinačnih ili grupnih aktera, a koja je karakteristična za svaku zemlju. Umjesto toga, rezultate naših istraživanja saželi smo u po jednu hipotezu za svaku od najvažnijih grupa uzroka. Uzeli smo u obzir tijek modernizacije, razinu modernizacije, gospodarske trendove, društveni kapital i građansko društvo, izgradnju države i nacije, tip bivšega autoritarnog režima, modalitet tranzicije, političke institucije i međunarodni kontekst.

Tijek modernizacije: Vjerojatnost nastanka manjkave demokracije povećava se ako društveno-ekonomska modernizacija zemlje slijedi polumoderni put pa dolazi do izrazite neravnoteže moći, te ako vlasnički sloj demokraciju doživljava kao prijetnju svojim ekonomskim i političkim interesima.¹⁸

Razina modernizacije: Vjerojatnost pojave manjkave demokracije veća je što je niža društveno-ekonomska razina razvoja društva i što je neravnopravija distribucija socijalnih resursa. Asimetrična distribucija gospodarskih, kulturnih i intelektualnih resursa povećava nejednakost političkih resursa djelovanja i moći među političkim akterima. To dodatno komplicira nametanje ustavnih i demokratskih standarda koji su protivni racionalnom samointeresu moćnika, a ugrožava odanost marginaliziranih grupa režimu, unatoč formalnoj uspostavi demokratskih institucija.¹⁹

Gospodarski trendovi: Ekonomske krize predstavljaju situacijske poticaje institucionalizaciji manjkavosti u nekonsolidiranim demokracijama. To je u predsjedničkim i polupredsjedničkim sustavima često “povoljan trenutak” za specijalne zakone o izvanrednom stanju ili za predsjedničke ukaze.²⁰ Vlananje ukazima često se proširuje izvan svojih ustavnih granica i ostaje na snazi i nakon što prestane potreba za izvanrednim stanjem.

Društveni kapital: Nastanak manjkavih demokracija u bliskoj je vezi s tipom i opsegom povijesno akumuliranoga društvenog kapitala u nekom društvu. Pojava (etnički) ekskluzivnih i neliberalnih demokracija vjerojatnija je ako se društveni kapital akumulira duž etničkih i vjerskih linija. No “tocquevilleovska inačica” društvenog kapitala ublažava ekskluzijske ili neliberalne tendencije.

Građansko društvo: Pomanjkanje međusobnog povjerenja otežava oblikovanje institucionaliziranog sustava političkih stranaka, interesnih grupa i asocijacija u građanskom društvu. Bez tih institucija, nema ni važnih posredničkih potpora za korištenje političkih prava i zaštitu građanskih prava. U takvom kontekstu, karizmatika i populis-

¹⁸ Naše istraživanje potvrđuje postavku Barringtona Moorea (1969.); usp. Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens i John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago, Ill.: Chicago University Press, 1992.).

¹⁹ Ova se hipoteza temelji na empirijskim dokazima i potvrđuje Lipsetovu hipotezu o “društvenim preduvjetima demokracije” i Vanhanenovu hipotezu glede povezanosti između raspršenosti resursa moći i izgleda za demokratizaciju.

²⁰ To potvrđuje tezu da su parlamentarni sustavi *ceteris paribus* povoljniji za konsolidaciju mladih demokracija od predsjedničkih ili polupredsjedničkih sustava. Usp. Linz, 1990.; Lijphart, 1992.; Merkel, 1999.a.

tička opravdanja za manjkave obrasce demokratskog odlučivanja postaju obećavajućom alternativom u osiguranju javne potpore.

Što je građansko društvo organiziranije duž etničkih rascijepa, to je izraženija politička polarizacija, pa raste vjerojatnost prihvatanja ili nametanja ograničenja političkih prava manjina u društvima s više etničkih ili vjerskih grupa. Etnički mobilizirana građanska društva često otkrivaju “tamnu stranu” “građanske” mobilizacije protiv drugih zajednica.

Izgradnja države i nacije: Uvjeti za razvoj liberalne demokracije bez ozbiljnih manjkavosti osobito su nepovoljni ako neriješene krize identiteta ili državnosti u političkoj zajednici otežavaju tu preobrazbu. Pokušaji odcjepljenja ili diskriminacije manjina okrnjit će prijeko potrebna građanska prava na slobodu i politička prava participacije.

Tip bivšega autoritarnog režima: Što su totalitarni, posttotalitarni, sultanistički ili neopatrimonijalni režimi bili dulje institucionalizirani u nekoj zemlji i imali priliku utjecati na političku kulturu društva, to će novonastala demokracija biti manjkavija. Takva su društva sklona nagraditi izbjegavanje instrumenata ograničenja i protuteža i primjenu “delegativne” prakse vladanja izbornim nagradama.

Modalitet tranzicije: Što su dogovori među elitama nakon promjene političkog sustava inkluzivniji, to će relevantni akteri spremnije prihvatiti i štititi nova demokratska pravila igre. Osim toga, što elite dublje prihvaćaju nove demokratske institucije, to će brže jačati narodna potpora a shodno tome i legitimiranje sustava. Stoga se dogovornim tranzicijama puno djelotvornije izbjegavaju teže demokratske manjkavosti nego u slučajju promjena sustava vođenih odozgo ili iznuđenih odozdo.

Političke institucije: Što autoritarno naslijeđe (primjerice klijentelizam, patrimonijalizam i korupcija) jače “neformalno” oblikuje obrasce interakcije između elita i stanovništva, to je novim, “formalnim” institucijama teže postići da budu pozitivno vrednovane i standardizirane. Neformalne institucije prijete da razbiju funkcionalnu šifru formalnih, demokratski legitimiranih institucija, te da ih izopače i istisnu. U bitnim domenama odlučivanja demokracija tad može funkcionirati samo u skladu s nelegitimiranim, neformalnim institucijama i pravilima koja proturječe načelima demokratske pravne države. Takve manjkavosti formalnih demokratskih institucija produbljuju se kroz uobičajene obrasce ponašanja u društvu kao što su klijentelizam, patronaža i korupcija.

Međunarodni i regionalni kontekst: Ako su regionalni mehanizmi (kao što su EU i Europsko vijeće) koji podržavaju institucije liberalne demokracije slabi ili nepostojeći, vlade imaju širu lepezu opcija za kršenje pravila tih institucija, budući da su oportunistički troškovi takvih aktivnosti uvelike smanjeni.

Zaključak

Spomenute teze i njihova uzročno-posljedična objašnjenja vrlo su poučni. S analitičkog stajališta, kad je riječ o demokracijama nije dovoljno osloniti se samo na pojam *izborne demokracije*. No to nije i dovoljan razlog da se pojam “demokratski” proširi tako da se prometne u sveobuhvatni “krovni” pojam, kao što su teoretičari demokracije na kratko pokušali poslije 1968. godine. U tom bi slučaju kritički, ekonomski, društveni, građanski, sudionički ili feministički zahtjevi u vezi s demokracijom postali poželjnima, ovisno o nečijem normativnom uvjerenju. Ali mi ih ne ubrajamo u određujuće elemente demokracije. Sami demokratski izbori ne čine neki politički režim liberalnom demokracijom jer često samo prikrivaju autoritarnu vladavinu. Nedostaje li popratna potpora četiriju ostalih parcijalnih režima (prava na slobodu, prava na participaciju, ograničenja moći i stvarne moći vladanja), to znači da u demokratskim izborima manjkaju važne funkcije nužne za samovladavinu neke političke zajednice. “Elektoralisti” osobito podcjenjuju važnost vladavine zakona i horizontalne odgovornosti za demokraciju.

Manjkave demokracije nisu ni u kojem slučaju nužno prijelazni režimi. One mogu stvarati stabilne veze sa svojim okruženjem i popriličan broj pripadnika elita i građana smatra ih primjerenim rješenjima za gomilu problema u postautokratskim demokracijama. To osobito vrijedi za društva niske obrazovne razine ili klijentelističkih i patrimonijalnih struktura. Umjesto da se preuranjeno organiziraju slobodni izbori kako bi se na održiv način pospješila demokratizacija ili konsolidacija postautokratskih režima, prioritet bi trebalo dati širenju djelotvornoga školstva, pravne države i građanskoga društva.

S engleskog prevela:

Božica Jakovlev

Literatura

- Beetham, David, 1994.: Key Principles and Indices for a Democratic Audit, u: Beetham, David (ur.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, London: 25-43
- Beetham, David/ Boyle, Kevin, 1995.: *Introducing Democracy. 80 Questions and Answers*, Polity Press, Cambridge
- Beyme, Klaus von, 1999.: *Die parlamentarische Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1991.: *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Bollen, Kenneth A., 1993.: Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps, u: Inkeles, Alex (ur.), *On Measuring Democracy*, Transaction Publications, New Brunswick (NJ): 3-20
- Collier, David/ Levitsky, Steven, 1997.: Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*, (49) 2: 430-451
- Cutright, Philips, 1963.: National Political Development, Its Measures and Analysis, *American Sociological Review*, (28): 253-264

- Dahl, Robert A., 1971.: *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven (CT)/London
- Dahl, Robert A., 1989.: *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven (CT)/London
- Diamond, Larry, 1999.: *Developing Democracy. Toward Consolidation*, John Hopkins University Press, Baltimore/London
- Diamond, Larry, 2000.: Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future, *Journal of Democracy*, (11) 4: 81-107
- Downs, Anthony, 1957.: *An Economic Theory of Democracy*, Harper Collins, New York
- Elster, Jon, 1988.: Introduction, u: Elster, Jon/ Slagstad, Rune (ur.), *Constitutionalism and Democracy*, Polity Press, Cambridge: 1-18
- Freedom House, 2001.: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000> (3. svibnja 2001.)
- Habermas, Jürgen, 1962.: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand, Neuwied
- Habermas, Jürgen, 1992.: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Hadenius, Axel, 1992.: *Democracy and Development*, Cambridge University Press, Cambridge
- Held, David, 1996.: *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge
- Heller, Herman, 1971.: *Gesammelte Schriften*, 2. svezak, Sijthoff, Leiden
- Huntington, Samuel, 1991.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman/London
- Karatnicky, Adrian, 1999.: The Decline of Illiberal Democracy, *Journal of Democracy*, (10) 1: 112-23
- Kersting, Wolfgang (ur.), 2000.: *Politische Philosophie des Sozialstaats*, Velbrück Wissenschaft, Weilerwist
- Lauth, Hans-Joachim, 2001.: Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie, u: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert (ur.), *Rechtsstaat und Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden: 21-44
- Lijphart, Arend, 1992.: Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-1991, *Journal of Theoretical Politics*, (4) 2: 207-223
- Linz, Juan, 1990.: The Virtues of Parliamentarism, *Journal of Democracy*, (1) 1: 84-91
- Linz, Juan J./ Stepan, Alfred, 1996.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (MD)/ London
- Lipset, Seymour M., 1959.: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review*, (53) 1: 69-105
- Lipset, Seymour M., 1981.: *Political Man. The Social Basis of Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore (MD)/ London
- Lipset, Seymour M., 1993.: Reflections on Capitalism, Socialism and Democracy, *Journal of Democracy*, (4) 2: 43-55
- Luhmann, Niklas, 1984.: *Ökologische Kommunikation*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden

- Maravall, José Maria, 2003.: *El control de los políticos*, Taurus, Madrid
- Maus, Ingeborg, 1994.: *Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang, 1999.: Defekte Demokratien, u: Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (ur.), *Demokratie in Ost und West*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang, 1999.a: *Systemtransformation*, Leske+Budrich, Opladen
- Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Joachim i dr., 2003.: *Defekte Demokratien*, 2. sv., Leske + Budrich, Opladen
- Merkel, Wolfgang/ Krück, Mirko, 2004.: Social Justice and Democracy: Investigating the Link, *International Politics and Society*, 1: 134-158
- Montesquieu, Charles de, 1838.: *Oeuvres Complètes*, Didot, Paris
- Moore, Barrington, 1969.: *Soziale Ursprünge von Demokratie und Diktatur*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Morlino, Leonardo, 1998.: *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Nino, Carlos Santiago, 1996.: *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven (CT)/ London
- O'Donnell, Guillermo, 1994.: Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, (5) 1: 55-69
- O'Donnell, Guillermo, 1998.: Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy*, (9) 3: 112-126
- Piano, Aili/ Puddington, Arch, 2001.: The Freedom House Survey Gains Offset Losses, *Journal of Democracy*, (12) 1: 87-93
- Przeworski, Adam, 1991.: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge
- Przeworski, Adam/ Limongi, Fernando, 1997.: What Makes Democracies Endure, *World Politics*, (49) 1: 155-183
- Putnam, Robert D., 1993.: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (NJ)
- Putnam, Robert D., 2000.: *Bowling Alone*, Simon & Schuster, New York
- Putnam, Robert D., 2003.: *Better Together. Restoring the American Community*, Simon & Schuster, New York
- Rawls, John, 1971.: *A Theory of Justice*, Belknap Press, Cambridge (Mass.)
- Reitz, John, 1997.: Constitutionalism and the Rule of Law, u: Grey, Robert D. (ur.), *Democratic Theory and Post-Communist Change*, Prentice Hall, London/ New York: 111-143
- Rueschemeyer, Dietrich/ Huber Stephens, Evelyine/ Stephen, John D., 1992.: *Capitalist Development and Democracy*, Chicago University Press, Chicago (Ill.)
- Schmitter, Phillippe C./ Karl, Terry, 1991.: What democracy is ... and what it is not?, *Journal of Democracy*, (2) 3: 75-88

- Schmitter, Philippe C., 1997.: Civil Society East and West, u: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F./ Chu, Yun-han/ Tien, Hung-mao (ur.), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (MD)/ London: 239-263
- Sen, Amartya, 2000.: *Ökonomie für den Menschen*, Beck, München
- Taylor, Charles, 1993.: Der Begriff der bürgerlichen Gesellschaft im politischen Denken des Westens, u: Brumlik, Micha/ Brunkhorst, Hauke (ur.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.: 117-144
- Tocqueville, Alexis de, 1985.: *Über die Demokratie in Amerika*, Reclam, Stuttgart
- Vanhanen, Tatu, 1984.: *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850-1979*, Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters
- Vanhanen, Tatu, 1989.: The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States, 1980-1985, *Scandinavian Political Studies*, (12) 2: 95-127
- Walzer, Michael, 1998.: *Sphären der Gerechtigkeit*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Welzel, Christian, 2002.: *Fluchtpunkt Humanentwicklung. Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden

Wolfgang Merkel

EMBEDDED AND DEFECTIVE DEMOCRACIES

Summary

The studies of the third wave of democratization have shown the necessity for a more precise differentiation of forms of democracy, since the definition of democracy exclusively on the basis of pluralist elections has proved lacking. The author also thinks that the instruments of quantitative evaluation of democracies (e.g. the very popular *Freedom House* index) are not sufficient, primarily because the quantification is not theoretically sound enough and includes a huge dose of arbitrariness. Contrary to this, the author spells out his concept of embedded and defective democracy. Starting from the terminological suggestion by Philippe Schmitter and the systemic-theoretical description of Niklas Luhmann's intra-systemic communication, the functionally embedded democracy can be defined as a relationship of interdependence and mutual support of five partial regimes of democracy: electoral regime, political freedoms, civil rights, horizontal accountability and the real governing power. Apart from these five partial regimes, whose stable interrelationship is a prerequisite for the internal embeddedness of democracy, there are some external democracy-fostering conditions: the high level of socio-economic development, the integration into the democratically-oriented international economic and political alliances and the vital civil society. The author puts particular emphasis on the importance of the latter since it is not a part of the democratic political system but a way of organizing a non-state sphere of individual and group activity for the protection of individual rights, safeguarding the rule of law, the political socialization and the institutionalization of the public as the medium of democratic self-reflexion. And finally, the main types of defective democracy are outlined – the exclusive, the domain, the nonliberal and the delegative – as well as the key reasons underlying these deficits.

Key words: democracy, embedded democracy, defective democracy, partial regime, electoral regime, political freedoms, civil rights, division of power, real governing power, civil society



Mailing address: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, D 10785 Berlin. *E-mail:* wolfgang.merkel@wz-berlin.de